



Tribunal de Contas da União
Secretaria-Geral de Controle Externo

Ofício 0684/2019-TCU/Selog, de 10/4/2019
Natureza: Comunicação

Processo TC 000.757/2019-5

A Sua Magnificência o Senhor
Luiz Alberto Pilatti
Reitor
Universidade Tecnológica Federal do Paraná (CNPJ: 75.101.873/0001-90)
Avenida Sete de Setembro, 3165 - Centro
80.230-901 - Curitiba - PR

Senhor Reitor,

Encaminhamos a Vossa Magnificência, em anexo, para conhecimento, cópia do Acórdão 2837/2019-TCU-Primeira Câmara, Relator Weder de Oliveira, Sessão de 2/4/2019, bem como da instrução da unidade técnica.

Atenciosamente,

Assinado eletronicamente

Maryzely C Q Mariano

Chefe do Serviço de Comunicação processual 1

(Subdelegação de competência: art. 2º, I, da Portaria-Seproc nº 2/2019)

UTFPR - GABINETE DA REITORIA	
Recebido em:	18 / 04 / 19
Hora:	14:35
Origem/ramal:	comunic
Enviar para:	Propla.d.

Endereço: SAFS Qd 4 Lote 1 - Anexo II - sala 407 - SAFS - 70042-900 - Brasília / DF

Fax: (61) 3316-7535 - email: selog@tcu.gov.br

Atendimento ao público externo: dias úteis, de segunda a sexta-feira, das 10 às 18 horas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61328619.



ACÓRDÃO Nº 2837/2019 - TCU - 1ª Câmara

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, com fundamento no art. 1º, XXIV, na forma do art. 143, V, 'a', ambos do RI/TCU, e de acordo com o parecer da unidade instrutiva emitido nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la **parcialmente procedente** quanto à “ausência de parcelamento do objeto” e **improcedente** quanto à “licitação de objeto com execução contratual vigente e custo 4,5% inferior”; indeferir a medida cautelar pleiteada pela representante; encerrar o processo e arquivar os autos, dando-se ciência desta decisão, bem como da instrução da unidade técnica (peça 19), ao representante e à Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), fazendo-se as determinações sugeridas na referida instrução..

1. Processo TC-000.757/2019-5 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Representante: Juriseg Prestação de Serviços Ltda. (04.612.943/0001-26).
- 1.2. Interessado: Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).
- 1.3. Entidade: Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).
- 1.4. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Secretaria do TCU no Estado do Paraná (SEC-PR).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações:

1.8.1. dar ciência à UTFPR que a inexistência de justificativa devidamente fundamentada em dados objetivos para o agrupamento de itens e adjudicação por lote (contendo exemplificativamente fatores citados no item 37 da instrução da unidade técnica, peça 19), identificada nos estudos preliminares do pregão eletrônico 38/2018, afronta o disposto na IN 5/2017-MPDG, anexo III, item 3.8 e a Súmula 247/TCU.

Dados da Sessão:

Ata nº 9/2019 – 1ª Câmara

Data: 2/4/2019 – Ordinária

Relator: Ministro-Substituto WEDER DE OLIVEIRA

Presidente: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral PAULO SOARES BUGARIN

TCU, em 2 de abril de 2019.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS

TC 000.757/2019-5

Tipo: Representação (com pedido de medida cautelar)

Unidade jurisdicionada: Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) Ministério da Educação

Representante: Juriseg Prestação de Serviços Ltda. CNPJ: 04.612.943/0001-26

Representado: Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, Campus Curitiba

Advogado: Glauco Porto OAB/PR 43.653; peça 03

Proposta: Mérito. Indeferimento da Cautelar. Dar ciência. Arquivamento.

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), relacionadas a itens do edital do Pregão Eletrônico nº 38/2018.

2. A empresa Juriseg Prestação de Serviços Ltda., representante, alegou a existência de irregularidades relacionadas à ausência de parcelamento do objeto (peça 1, p. 3 a 7) e à licitação de objeto com execução contratual vigente e com custo 4,5% inferior (peça 1, p. 7 e 8).

Ausência de Parcelamento do Objeto

3. Acerca do parcelamento do objeto, a representante argumentou que o agrupamento em único lote dos serviços de porteiros, recepcionistas, auxiliar administrativo e supervisores (cf. item 1 do edital, peça 1, p. 42) constituiria restrição à competitividade, prática contrária à Súmula 247 do TCU.

Licitação de Objeto com Execução Contratual Vigente e Custo 4,5% Inferior

4. A representante alegou que o Contrato 17/2015 pactuado entre ela e a representada teria objeto similar no que se refere aos serviços de portaria e recepcionista ao ora pretendido e ainda estaria vigente. Ademais, sustentou que os custos dessa nova contratação seriam 4,5% superiores ao do contrato em execução, mantidas as mesmas quantidades (peça 1, p. 5 e 6).

HISTÓRICO

5. A representação foi admitida por essa unidade técnica (peça 5), por atender aos requisitos previstos no Regimento Interno do TCU, e quanto aos pontos alegados, considerou-se, em preliminar, procedente a irregularidade atinente ao não parcelamento do objeto, por ofensa à Súmula 247 do TCU. Quanto à nova contratação concomitante, reputou-se não representar por si só irregularidade, assim como considerou que a diferença de 4,5% não ostentaria em princípio vício porquanto se trata de datas bases distintas.

6. Tendo em vista que a sessão da licitação estava prevista para ocorrer as 10h do dia 22/1/2019, esta unidade entendeu presente o perigo da demora, caracterizado pelos prejuízos advindos de decisão tardia. Nesse sentido, e por entender que o não parcelamento do objeto constituía falha grave, considerou apropriado determinar à UTFPR a suspensão do certame em sede de cautelar.

7. Assim, então, propôs:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014;

b) determinar, em razão do pedido formulado pela representante, cautelarmente, nos termos do art. 276, *caput*, do Regimento Interno/TCU, à Universidade Tecnológica Federal do Paraná que suspenda o procedimento licitatório Pregão Eletrônico nº 38/2018, a ser realizado na data de 22/1/2019;

c) determinar, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva da UTFPR, para, no prazo de 15 dias, manifestar-se sobre os fatos apontados na representação formulada pela empresa Juriseg Prestação de Serviços Ltda, especialmente quanto a ausência de parcelamento do objeto a ser contratado por meio do Pregão Eletrônico nº 38/2018, contrariando o §1º do art. 23 da Lei 8.666/93 e a Súmula 247 desta Corte de Contas, alertando-os quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a correção do edital do Pregão Eletrônico nº 38/2018, em conformidade com o §1º do art. 23 da Lei 8.666/93 e a Súmula 247 deste TCU;

d) encaminhar cópia da peça 01 e da presente instrução à UTFPR a fim de subsidiar as manifestações a serem requeridas;

e) comunicar ao representante, à UTFPR a decisão que vier a ser adotada nestes autos.

8. Submetidos os autos ao Ministro Relator, Sr. Weder de Oliveira, este verificou que o certame em questão já havia sido suspenso para correção do edital (cf. item 26, peça 10). O que afastou o perigo da demora, e, portanto, a necessidade da aplicação da cautelar.

9. Quanto à irregularidade noticiada “licitação de objeto com execução contratual vigente e com custo 4,5% inferior”, o relator pontuou que: a) o sobrepreço noticiado baseou-se no valor estimado do pregão, o qual poderia ser reduzido na fase de lances; e b) a contratada não detém direito subjetivo à prorrogação, de modo que a Administração não está vinculada a prorrogar o contrato nos termos vigentes (itens 19 e 20, p. 10). Revelou-se, portanto, improcedente a acusação neste ponto.

10. Nesse sentido, em substituição à proposta inicial da unidade, determinou a adoção das seguintes providências:

a) nos termos do art. 276, § 2º, do RI/TCU, promova a oitiva da UTFPR, para que, no prazo de cinco dias, manifeste-se sobre os fatos apontados na representação formulada pela empresa Juriseg Prestação de Serviços Ltda., especialmente quanto à possível inobservância da regra geral de parcelamento do objeto prescrita no § 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993, consoante a Súmula 247 desta Corte de Contas, quanto à realização do pregão eletrônico 38/2018, que prevê a contratação de uma única empresa para prestação de serviços de portaria, recepcionista, supervisor e auxiliar administrativo, fornecendo:

a.1) justificativa técnica para a afirmação de que se trata de serviços dependentes uns dos outros, cujo parcelamento em contratos distintos poderia trazer riscos ao funcionamento da instituição;

a.2) memória de cálculo com vistas a justificar a afirmação de que o parcelamento resultaria no aumento de custos devido à necessidade de ampliação do quadro de servidores com vistas à fiscalização de dois ou mais contratos paralelos, o que seria inviável economicamente para a universidade;

b) realize diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, à UTFPR, para que, no prazo de cinco dias, seja encaminhada, à Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (Sec-PR), cópia de toda a documentação referente à licitação em questão;

c) alerte a UTFPR quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a correção do edital do pregão eletrônico 38/2018;

d) envie à UTFPR cópia da peça 1, da instrução às peças 6-8 e do presente despacho, para ciência e com vistas a subsidiar a sua manifestação.

11. Efetivadas as comunicações processuais, cf. peças 11 e 12, a unidade jurisdicionada apresentou a sua resposta por meio do Ofício 029/2019 – Gabir (peça 13, p. 1-3), acompanhada dos documentos relacionados ao pregão em questão (no restante da peça 13, e nas peças 14 a 17).

RESPOSTAS À OITIVA E DILIGÊNCIA:

12. Em síntese, a UTFPR informou que mantém contrato com a representante para a prestação de serviços de recepção, portaria e contínuos. Porém, com a implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), a gestão de documentos físicos e a rotina da instituição mudou, o que levou à necessidade de retirar o posto de contínuo do referido contrato.

13. Diz que em virtude da escassez de servidores técnicos administrativos para o atendimento da demanda, mostrou-se necessária a terceirização dos serviços de apoio administrativo, os quais, inclusive, substituirão os contínuos do contrato vigente.

14. Menciona que dada a oportunidade de realização de novo certame, decidiu-se, também, por alterar a carga horária dos postos de recepção. Tais alterações, segundo alega, levarão à rescisão do atual contrato.

15. Argumenta que o Departamento de Serviços Gerais (Deseg) é composto atualmente por 4 servidores, incluindo a Divisão de Serviços Auxiliares.

Esses setores juntos são responsáveis pela fiscalização do atual contrato com a Representante (contínuos, recepcionistas, porteiros e supervisor), bem como dos contratos de limpeza e conservação, vigilância, motoristas, locação de caçambas e tratamento de resíduos, tratamento e análise de água, telefonia fixa, fornecimento de gás, fornecimento de água, fornecimento de energia elétrica, serviços postais, fornecimento de combustível e manutenção veicular, transporte executivo terceirizado, desratização, despoluição e desinsetização, limpeza de caixa d'água e extintores de incêndio e hidrantes (os últimos três em fase de contratação). Além da fiscalização técnica e administrativa destes contratos, o DESEG é responsável pelos setores de arquivo, de protocolo e de manutenção de bens móveis.

16. Informa que a fiscalização de contratos é atividade que concorre com o atendimento das demandas da comunidade interna prestadas pelo setor e que, portanto, no processo de contratação questionado optou-se pelo agrupamento na intenção de otimizar o exercício da fiscalização, concentrando os trâmites em apenas uma empresa contratada e mantendo o mesmo número de contratos que o Deseg gerencia atualmente. “Tal decisão reflete na quantidade de processos, de notificações, de reuniões, na uniformidade de procedimentos e informações e, enfim, reflete no dia a dia dos(as) servidores(as) envolvidos(as)”.

17. A respeito dos questionamentos (a) e (b) contidos no Ofício 0018/2019-TCU/Sec-PR (peça 11), diz a) não ser possível sustentar o argumento de dependência entre os cargos; e b) não houve análise econômica a respeito do aumento de custo da fiscalização. Nesse sentido, acrescenta:

A justificativa, trazida pela peça de Representação, consta dos Estudos Preliminares desenvolvido pela Equipe de Planejamento da Contratação, composta em maioria pela equipe do DESEG/DISAU, e externaliza a perspectiva dos(as) servidores(as) a respeito da gestão do excesso de contratos. Houve, então, para a decisão em questão, a consideração de conjuntura subjetiva, com intenção de resguardar a qualidade da gestão desses contratos e a eficiência nos procedimentos de acompanhamento e fiscalização.

Em relação a economicidade, pode-se destacar a implementação de supervisores acima do previsto no Pregão Eletrônico em questão, um para cada contrato. Considerando os valores de R\$ 5.745,45 mensal e R\$ 68.945,40 anual previstos no atual pregão para o posto de supervisor (0673511 - Termo de Referência), o desmembramento do objeto em contratos para a prestação de serviço de porteiros (24 funcionários), de recepcionistas (10 funcionários) e de auxiliares

administrativos (15 funcionários) irá promover o ingresso de dois novos postos de supervisão, com o aumento do custo previsto em R\$ 137.890,80 anual. Outrossim, em razão da possibilidade de prorrogação contratual por até 60 meses, tal valor representará a majoração do custo das contratações em R\$ 689.454,00 ao final do período.

18. Por fim conclui que em razão da importância do objeto e da necessária revisão dos critérios técnicos para as contratações então decorrentes, retornará os autos ao setor responsável pelos estudos relacionados para desmembramento e nova instrução em processos distintos.

ANÁLISE DAS RESPOSTAS À OITIVA E DILIGÊNCIA

19. A problemática levantada relaciona-se com o possível agrupamento indevido dos serviços de apoio administrativo aos de portaria, recepção e supervisão. De acordo com as alegações da representante, em preliminar acatadas por este Tribunal, tal prática estaria restringindo injustificadamente a competitividade do certame.

20. De fato, nos Estudos Preliminares (peça 1, p. 88-89 e peça 2, p. 1-14) não consta análise econômica quanto à vantajosidade do agrupamento e a alegada relação de dependência entre os itens. Como a própria UTFPR assentiu na resposta à oitiva, a justificativa para o agrupamento baseou-se mormente na visão da equipe de planejamento tendo como preocupação fundamental não onerar excessivamente o setor de fiscalização de contratos. Não houve, portanto, demonstração objetiva de que essa era a alternativa mais viável técnico-economicamente.

21. Reza a Súmula 247 do TCU:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

22. A lógica é evitar que o agrupamento constitua restrição desarrazoada da competitividade, o que é contrário ao princípio basilar da licitação e tem o efeito potencial de aumentar os custos da contratação. Com esse entendimento o TCU censurou tal prática em casos semelhantes, conforme acórdãos colacionados pela representante: Acórdãos 3009/2015-TCU-Plenário - Relator: Bruno Dantas; 122/2014-TCU-Plenário – Relator: Benjamin Zymler; e 2593/2013-TCU-Plenário – Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

23. Por outro lado, é importante mencionar que a vedação ao agrupamento não é absoluta – pelo contrário, ele será indicado caso a adjudicação por item cause prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.

24. E, nesse sentido, pelo menos um dos argumentos da UTFPR é válido: a opção por dois contratos tende a onerar a contratação devido à inclusão de um posto de supervisor, o que não seria necessário caso todo o objeto fosse agrupado. Em contratos típicos de cessão de mão de obra, como o em análise, é muito comum e necessária a figura do supervisor, que possui a função de liderar e supervisionar as equipes, sendo, na maior parte dos casos, estratégicos para a correta e adequada prestação dos serviços. Deste modo, inegável que o não agrupamento representará um acréscimo de pelo menos R\$ 5.183,97 mensais e R\$ 62.207,64 anuais (a preços estimados no Termo de Referência – peça 1, p. 42).

25. Ademais, embora não tenha sido precisado nos Estudos Preliminares, cada contrato possui um custo de fiscalização e gestão associado. A opção pela adjudicação por item implica a duplicação dos processos de fiscalização. Como se trata de contrato com dedicação exclusiva de mão de obra, há um ônus incremental – o da fiscalização administrativa – verificação da

regularidade dos pagamentos das verbas trabalhistas e previdenciárias dos terceirizados, criação e gestão de conta vinculada para depósito de verbas trabalhistas, ou a implantação de pagamento pelo fato gerador, conforme as exigências da Instrução Normativa 5, de 25 de maio de 2017 – do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (IN 5/2017 – MPDG). Cada contrato possuirá um processo de medição e pagamento, prorrogação, repactuação/reajuste. Enfim, é verdadeiro o argumento de que a opção pela adjudicação por item importará sobrecurso de gestão e fiscalização para a Administração. O que não se permite, entretanto, é utilizar tal justificativa de maneira genérica. Caberia à equipe de planejamento responsável pelos Estudos Preliminares demonstrar objetivamente o gasto de tempo dos servidores com cada procedimento de fiscalização, para então ter um custo estimado por contrato, o que permitiria optar de maneira fundamentada e com maior assertividade.

26. De todo modo, mantendo a linha de raciocínio de que o agrupamento não é em si vedado, é importante considerar que o próprio TCU, em contratação envolvendo os serviços de limpeza, conservação com higienização, copeiragem e recepção (similar, portanto à tratada nos autos), decidiu (Acórdão 1845/2018 – TCU – Plenário – Relator: André de Carvalho):

A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular. A Administração, de acordo com sua capacidade e suas necessidades administrativas e operacionais, deve sopesar e optar, motivadamente, acerca da quantidade de contratos decorrentes da licitação a serem gerenciados.

27. Na decisão mencionada foi transcrito ainda o seguinte entendimento contido no voto do Acórdão 2.796/2013-TCU-Plenário – Relator: José Jorge:

(...) 9. Urge frisar, preliminarmente, que a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular. É cediço que a Súmula 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala. Mas a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula 247, de que haveria prejuízo para o conjunto dos bens a serem adquiridos.

10. A Administração deve sopesar, no caso concreto, as consequências da multiplicação de contratos que poderiam estar reunidos em um só, optando, então, de acordo com suas necessidades administrativas e operacionais, pelo gerenciamento de um só contrato com todos os itens ou de um para cada fornecedor. É claro que essa possibilidade deve ser exercida dentro de padrões mínimos de proporcionalidade e de razoabilidade. (...)

28. Não obstante, é muito importante para o caso enfatizar o teor do Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário – Relator: Aroldo Cedraz, prolatado no âmbito de representação formulada a partir de **trabalho realizado por grupo de estudos integrado por servidores de diversos órgãos.**

9.1 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento que incorpore os seguintes aspectos à IN/MP 2/2008:

9.1.16 deve ser evitado o parcelamento de serviços não especializados, a exemplo de limpeza, copeiragem, garçom, sendo objeto de parcelamento os serviços em que reste comprovado que as empresas atuam no mercado de forma segmentada por especialização, a exemplo de manutenção predial, ar condicionado, telefonia, serviços de engenharia em geral, áudio e vídeo, informática;

29. A decisão é paradigmática no âmbito das contratações de serviços terceirizados em geral, tendo as suas recomendações produzido relevantes alterações na então vigente IN 2, de 30 de abril de 2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (IN 02/2008 – SLTI), e que se mantem na atual IN 5/2017 – MPDG. No que importa ao caso, observe-se que a decisão recomendou o não parcelamento de serviços não especializados.

30. Vejamos, nesse sentido, as conclusões do grupo de trabalho constituído para a realização dos estudos (trecho constante no relatório que faz parte do acórdão em referência):

168. O art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, fixa orientação no sentido de que “as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala”.

169. Pelo esclarecido anteriormente, as empresas que prestam serviços terceirizados, **em regra, não têm especialidade no serviço propriamente, mas na administração da mão de obra. É uma realidade de mercado à qual a Administração precisa se adaptar e adequar seus contratos. É cada vez mais raro, por exemplo, firmar contratos com empresas especializadas somente em limpeza, ou em condução de veículos, ou em recepção. As contratadas prestam vários tipos de serviço, às vezes em um mesmo contrato, de forma que adquirem habilidade na gestão dos funcionários que prestam os serviços, e não na técnica de execução destes.**

170. Trata-se, assim, de prática regular do mercado prestar esses serviços de forma concomitante. **Desse modo, a divisão do objeto, como previsto na norma transcrita, não implicará em ampliação da competitividade e, em consequência, em ganhos econômicos, pois as mesmas empresas participarão da licitação.**

171. Além do mais, quanto maior o objeto desse tipo de contrato, menores serão os custos fixos por posto de trabalho. Em princípio, portanto, é esperada uma redução dos preços ofertados, caso o objeto não seja dividido.

172. Nessa linha de raciocínio, a simples divisão desses serviços implicará apenas em aumento de despesas para a administração, seja para contratá-los, seja para geri-los.

173. **Portanto, sob o ponto de vista técnico e econômico, serviços não especializados, como movimentação de móveis, almoxarifado, arquivo, protocolo, garçom, mensageiro, motorista, recepcionista, limpeza, arquivo, não devem ser divididos.**

174. Porém, há que se lembrar, que os serviços técnicos, a exemplo de manutenção predial, ar condicionado, telefonia, serviços de engenharia em geral, áudio e vídeo, informática, devem ser divididos por área, visto que o mercado atua de forma segmentada por especialização e, desse modo, é esperada competitividade mais acirrada, com reflexos diretos nos preços ofertados e na qualidade dos serviços prestados.

175. **Dessa forma, a proposta do Grupo de Estudo para a realização do parcelamento do objeto em serviços de natureza continuada, dependerá da complexidade técnica envolvida. Assim, opta-se pelo não parcelamento quando se referir a objeto sem nenhuma complexidade técnica, a exemplo de limpeza, condução de veículos, recepção, e pelo parcelamento quando se tratar de serviços técnicos em que as empresas atuam de forma segmentada por especialização, a exemplo de manutenção predial, ar condicionado, telefonia, serviços de engenharia em geral, áudio e vídeo, informática.** Trata-se, contudo, de procedimentos que devem ser avaliados em cada caso concreto. (grifos acrescidos)

31. Veja-se, portanto, que ao contrário do que postula a representante, este próprio TCU recomendou ao órgão gestor superior (então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) que as contratações não especializadas deveriam ser agrupadas. É isso, aliás, o que têm feito muitas instituições. Vejamos os exemplos coletados abaixo:

a) Contrato 66/2018, do Senado Federal (<https://goo.gl/1YiTKB>, acesso em 25/2/2019), no qual são agrupados os seguintes 12 itens: encarregado geral, copeiro, contínuo, cozinheira, arrumadeira, lavadeira/passadeira, ajudante de cozinha, chaveiro, auxiliar de serviços gerais, garçom, apoio administrativo I (6h.), apoio administrativo II (8h.);

b) O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, realizou o Pregão 1/2018, para a contratação dos seguintes serviços para atender

- à Superintendência do Ibama/DF: recepcionista, técnico de suporte em informática, apoio operacional, auxiliar administrativo e apoio de gabinete (edital à peça 18);
- c) Contrato 33/2014, do TCU (<https://goo.gl/EPpg5C>, acesso em 27/2/2019), contemplando, de forma agrupada, os seguintes serviços: encarregado geral, supervisão, recepção, atendente de ouvidoria, ascensorista, telefonista, mensageria, garçom, copeiragem e agente de portaria.
32. Observa-se, portanto, que a decisão tomada pela UTFPR de agrupamento dos serviços não constitui prática isolada na Administração Pública. No mínimo, isso deve ser considerado no sopesamento quanto à irregularidade da conduta perpetrada, à luz dos art. 22 e 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINB) com as alterações introduzidas pela Lei 13.655, de 25 de abril de 2018.
33. Há que se considerar, ademais, que a contratação é prevista para a cidade de Curitiba-PR, cidade com ampla oferta de fornecedores. Difere, portanto, do que seria uma contratação para cidade pequena, remota, de difícil acesso, em que a restrição causada pelo agrupamento poderia comprometer a competitividade da licitação.
34. O objetivo fundamental da contratação é o atendimento da necessidade da Administração da maneira mais eficiente possível. E a licitação existe para que se garanta condições isonômicas de participação às empresas elegíveis para o fornecimento. Ocorre que para o melhor atendimento dessas necessidades a Administração deve estabelecer requisitos/critérios/especificações, os quais, por vezes, conflitam com os interesses de eventuais licitantes. A exemplo, exige-se atestados de capacidade técnica, qualificação econômico-financeira etc. Notório que toda especificação/exigência impõe restrição à competitividade. Porém elas muitas vezes são necessárias e autorizadas. *In casu*, por exemplo, caso haja justificativas adequadas para que a Administração agrupe os serviços de forma a ganhar em escala, em atratividade ao contrato, buscando redução nos preços, e, ademais, menores custos de gestão e fiscalização contratual, será mais racional que efetivamente agregue os serviços em único contrato, mesmo que com isso uma ou outra empresa não possa participar do certame.
35. Nesse sentido, considerando que a prática da adjudicação por lote não é em si irregular, e que, pelo contrário, para contratos semelhantes ao aqui tratado, possui o aval desta Corte de Contas. Considerando, por outro lado, que o próprio Acórdão 1214/2013 – Plenário – Relator: Aroldo Cedraz, recomenda que em cada caso concreto a situação seja estudada a luz de suas particularidades, o que não foi adequadamente feito no caso vertente.
36. Considerando ainda que a UTFPR informou ter revogado o certame para reformulação, e que, de maneira até precipitada, aquiesceu em desmembrar os serviços.
37. Entende-se adequado para o momento cientificar a UTFPR acerca das irregularidades verificadas, para que caso decida prosseguir com o certame, atue de maneira regular. O que significa, dentre outros, realizar análise técnico-econômico-financeira das soluções possíveis para a contratação, e, caso opte pelo agrupamento dos serviços, demonstrar de maneira objetivamente fundamentada que esse é o modelo que melhor atenderá a Administração Pública. Na referida análise, exemplificativamente, alguns fatores deverão ser cotejados: economia de escala, sobreposição de postos de supervisão, atratividade da licitação, diferencial no custo da gestão e fiscalização dos contratos, demonstração da existência de mercado competitivo para o lote agrupado.
38. Sendo assim, tendo em vista que não há irregularidade de gravidade suficiente a mover a estrutura fiscalizatória deste Tribunal e que não enseja sanção dos gestores envolvidos;
39. Considerando que as falhas apontadas foram acatadas pela unidade jurisdicionada, que prontamente determinou o retorno dos autos para correção;

40. Considerando a necessidade de racionalização processual e das determinações deste Tribunal - atendendo especificamente ao item 2 do Anexo à Portaria-Segecex 13, de 27 de abril de 2011 – “Se forem constatadas falhas formais ou **descumprimento de leis, normas ou jurisprudência que não ensejem proposta de aplicação de multa aos responsáveis, o tipo de encaminhamento a ser proposto é “DAR CIÊNCIA”**”, conforme art. 4º desta Portaria”;

41. Reputa-se razoável para a questão dar ciência à UTFPR que a inexistência de justificativa devidamente fundamentada em dados objetivos para o agrupamento de itens e adjudicação por lote (contendo exemplificativamente fatores citados no item 37 desta instrução), identificada nos Estudos Preliminares do Pregão Eletrônico nº 38/2018, afronta o disposto na IN 5/2017-MPDG, Anexo III, item 3.8 e a Súmula 247/TCU.

42. Tal medida evitará maiores custos processuais ao tempo em que garantirá a ciência da unidade jurisdicionada acerca das medidas necessárias para a condução do processo de maneira regular.

DA NECESSIDADE DA CAUTELAR

43. Tendo em vista a informação fornecida pela UTFPR de que retornou os autos para readequação, e considerando que segundo consulta ao portal de compras do governo federal o certame continua suspenso, mantem-se o entendimento do Exmo. Relator (item 26, peça 10) de que não há perigo da demora que justifique a medida cautelar pleiteada.

CONCLUSÃO

44. O documento constante da peça 1 deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259, de 7 de maio de 2014.

45. No que tange ao requerimento de medida cautelar, entende-se inexistente o perigo da demora, e, portanto, a justificativa para a adoção dessa excepcional medida.

46. No mérito, deve-se considerar a presente representação **parcialmente procedente** quanto à irregularidade “ausência de parcelamento do objeto” e **improcedente** quanto à irregularidade: “licitação de objeto com execução contratual vigente e custo 4,5% inferior”.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a. **conhecer** da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014;

b. no mérito considerá-la **parcialmente procedente** quanto à irregularidade “ausência de parcelamento do objeto” e **improcedente** quanto à irregularidade: “licitação de objeto com execução contratual vigente e custo 4,5% inferior”;

c. **indeferir** a medida **cautelar** pleiteada pela representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

d. **dar ciência** à UTFPR que a inexistência de justificativa devidamente fundamentada em dados objetivos para o agrupamento de itens e adjudicação por lote (contendo exemplificativamente fatores citados no item 37 desta instrução), identificada nos Estudos Preliminares do Pregão Eletrônico nº 38/2018, afronta o disposto na IN 5/2017-MPDG, Anexo III, item 3.8 e a Súmula 247/TCU;



-
- e. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida para conhecimento da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR e da representante;
- f. arquivar os autos, nos termos do art. 169, III, do Regimento Interno/TCU.

Secex-PR, 28 de fevereiro de 2019.

Thiago Anderson Zagatto
AUFC – Matrícula 7701-1